

## 指定討論 2

## 教育税と四権分立の研究

## —返還前沖縄における教育委員会制度と教育財政システム—

公立小学校  
横 山 光 子

## はじめに

戦後の沖縄は、米国軍の直接統治下において、1945年から返還までの27年間、日本の施政権の及ばない地域とされていた<sup>1</sup>。いわゆる軍政府時代である。この軍政府時代において、戦後の沖縄の教育行政は、教育税という米国式の財政システムを採用し、戦後日本とは異なる教育財政機構を構築した<sup>2</sup>。

1952年2月には、八重山地域や宮古地域等にそれぞれに置かれていた八重山支庁や宮古支庁などの行政機構が統一されて、全琉球地域を統一する琉球政府が米国民政府によって設立された<sup>3</sup>。この琉球政府の設立に先立って、米国民政府布令66号によって「琉球教育法」が公布・施行され<sup>4</sup>、中央教育委員会や区教育委員会などの教育委員会制度が整えられた。全16章からなる琉球教育法は、無理に一つにまとめた内容であったために、法形成上、適正ではなかったが<sup>5</sup>、民立法が制定されるまでの暫定的な法令として、全琉球を統一した教育行政の基本が整備されたことで、教育税制度のような独特の戦後史を残すことになった。

しかし、米国民政府による法整備であったために、教育税制度は、琉球教育法の制定前に市町村長協議会と公聴会によって民側の意見も聴取されたが賛否両論に分かれ、大多数の市町村長は時期尚早として反対を示していた。

一方で、教育関係者の中には、戦前の俸給遅払い等の経験から教育税制度創設による教育財政の自主性の確立に賛成の声も上がっていた<sup>6</sup>。

教育税は、琉球教育法の第5章教育区第2条において、区教育委員会が租税として徴収することや教育区において公平に賦課し、市町村税と同様な方法で徴収することが規定された。また、同章第4条において、教育区は法人としての資格が与えられた<sup>7</sup>。このことによって、教育区の教育税の賦課・徴収の権限は区教育委員会にあることが規定されたことになり、教育財政の独立性を確保することになった意義は大きい。

布令66号「琉球教育法」は、何度も修正が加えられたが、民立法化を望む民側の気

運も高まり、日本本土の教育法規を基にした教育基本法や学校教育法、社会教育法、教育委員会法などの教育四法案が琉球教育法に代わる民立法として琉球政府文教局から立法院に提出された。

しかし、米国民政府の拒否によって廃案となり、1957年には米国民政府布令165号「教育法」が公布された。拒否の理由の一つは、立法機関、行政機関、司法機関を備えた琉球政府の設立を明記し、「三権分立を決めた」<sup>8</sup>とされる琉球政府章典<sup>9</sup>に違反するというものであった。それは、立法、司法、行政の三権分立を基盤にした沖縄の統治機構とは異なる性格を示した教育四法案、特に教育委員会法であったためである。

文教局は、米国民政府の拒否に強く抗議をし、米国民政府側との調整が行われたが民立法制定までこぎつけることはできなかった。

その後、何度も民立法案が立法院に提出され、留まるところを知らない民立法化の動きに押され、米国民政府は三回目に提出された民立法案を承認せざるを得なかった<sup>10</sup>。布令165号教育法は廃止され、1958年民立法「教育四法」が公布されることになった。

教育四法の一つである教育委員会法で示された教育委員会制度はどのようなものであったのだろうか。また、三権分立とは異なる性格の教育行財政制度であるとするならば、どのような制度であったか。

本稿では、これらの課題を明らかにするため、返還前沖縄の教育税と教育委員会制度、教育財政システムについて探っていくことにする。

## I 中央教育委員会と区教育委員会

米国民政府が、民立法「教育四法」制定を拒否した経緯から教育委員会法では、どのような教育行財政制度が構築されたのであろうか。

琉球政府の教育行政の最高議決機関として、中央教育委員会があった。これは、会計検査院や人事委員会のような行政委員会の一つとして設置された。

また、文部科学省のような教育行政の最高執行機関として、文教局が設置されたが、文教局長は、中央教育委員会の執行責任者としての役割もあった。中央教育委員会の委員は、琉球教育法時代には、琉球政府の最高責任者である行政主席によって任命された<sup>11</sup>。教育四法が公布された後は、区教育委員会の委員の中から間接選挙によって選出された<sup>12</sup>。

米国民政府が民立法案を不承認にした理由の一つは、この中央教育委員会の委員選出が公選制であったためであるとされる<sup>13</sup>。中央教育委員会の委員が住民による選挙（間接選挙）によって選任されるため、「行政主席から相対的に独立し四権分立の様相を呈している」<sup>14</sup>という理由で、米国民政府の教育部で問題にされた<sup>15</sup>。

行政区と同じ区域に、法人格を持つ教育区が財政的に独立して置かれ、区教育委員

会が設置されたが、区教育委員会の委員は、被選挙権を持つ住民から選挙によって選出された。教育委員会制度に対する住民側の理解は当初は十分に得られていないこともあった<sup>16</sup>が、返還前の沖縄において「民主的な教育行政を目指した教育委員の選挙」<sup>17</sup>が行われたとされる。

財政的に独立をしていた区教育委員会制度下で、教育のための目的税として教育税が賦課・徴収された。教育税制度は、区教育委員会の財政の自主独立を果たす役割があった。

この教育税は、中央教育委員会と区教育委員会に、返還前沖縄の教育行政における予算編成やその承認などの重要な財政的権限を持たせることになった。

中央教育委員会の職務権限には、文教局長の提出する教育予算の見積もりを承認することがあった。また、各地方教育区に公平に琉球政府補助金を割り当てる責任を有した。行政主席の作成した予算において、教育予算の歳出を減額する場合には、中央教育委員会に諮問することになっていた<sup>18</sup>。

区教育委員会の職務権限には、教育区の資金の使い途を決定し、その支払いを承認することがあった。また、教育区の予算編成の権限もあった<sup>19</sup>。

## Ⅱ 教育税制度

教育税制度は、1952年に公布された琉球教育法によって制度化され、教育区の法人格化と区教育委員会を財政的に独立させることになった。教育税は、琉球教育法第5章教育区第2条に規定された。各教育区の教育委員会は、毎年4月に翌年の会計年度の教育費の予算を作成する。琉球政府文教局からの交付金額を含めた予算が適正であるかどうか、公聴会を開催して意見を聴取しなければならなかった。

区教育委員会は、公聴会において、予算が適正であるとされた場合、文教局からの交付金を差し引いた金額を、教育区に租税として賦課徴収することを市町村長に指令した。

市町村長は租税として徴収する金額を、教育区の会計係に納入することを監督する責任を負った。

教育税は、教育税法がなかったために、教育区内において公平に賦課するために、市町村税と同様の方法で徴収するとされた。

区教育委員会の教育予算の作成は、中央教育委員会の定めるところによらなければならないとされた<sup>20</sup>。

琉球教育法はその後に何度も改正されたが、教育税制度の運用は続き、1958年公布の教育四法においても、教育委員会法第45条から51条によって規定された。

教育税は、教育区と区域を同じくする市町村の納税義務者に対して、その年度の市町村税額を課税の基準として税額が定められ、賦課徴収された。

教育区は、教育税を賦課し、納税義務者から徴収する責任を市町村に委任した。市町村は、区教育委員会の委任があった場合に、教育税を徴収して区教育委員会の会計係に納入することとされた。

教育税の賦課、徴収、督促や滞納処分などについては、市町村税法の例によるとされたが、全琉球統一のものではなく、各市町村の租税徴収状況によって教育税額が定められた。必要なことは、各市町村の条例で定められることになった。

琉球教育法よりもさらに法整備され、制度としても充実してきたことが条文から分かるが、教育税法が制定されていなかったために、教育税の運用には様々な課題があった。詳細は紙面の都合上、割愛する。

### Ⅲ 琉球政府の教育財政システムと四権分立

これまで述べてきたように、中央教育委員会及び区教育委員会が教育費の予算編成において、財政的権限を持っていたことは、返還前沖縄の財政システムを特徴づけるものであった。

中央教育委員会は、返還前沖縄の教育費を決定する最高議決機関であり、立法院に予算請求をすることができた。また、琉球政府からの交付金を適正に配分する責任を負った。

区教育委員会は、教育区のエ教育予算を編成し、公聴会によって適正と判断された場合には、教育税の賦課、徴収を市町村に指令する権限があった。市町村長に対して出されたこの指令によって、市長村議会の定める条例によって教育税が徴収された。市町村長は、教育税の賦課、徴収の指令だけでなく、教育税の納入を含めて、監督責任を負っていた。

教育税は、教育区のエ教育予算をわずかに占める程度であったが、教育区予算の一部としての収入となるだけでなく、教育区のエ財政的な独立を図る重要な財政制度であった<sup>21</sup>。

中央教育委員会制度の委員の選出方法は、民立法である教育四法が制定されるまでは、琉球政府の最高責任を所掌した行政主席によって任命された。行政主席は、米国民政府によって任命される立場にあった。米国民政府側の意向を踏まえて、返還前沖縄の琉球政府行政における住民側の全てのことに責任を負った。

そのために、中央教育委員会の委員選出が教育四法制定後に、公選制（間接選挙）になることは、米国民政府の直接統治下にあつて、三権分立の統治形態を揺るがす制度設計であったことは、先にも述べた通りである。

第二代琉球政府行政主席であった比嘉秀平は、教育法が公布される前年の1956年に、民立法教育四法案の制定を可決させた立法院議長の大浜国浩あてに米国民政府の回答を通知した。それは次のような内容であった<sup>22</sup>。

「教委会法案では、主席の直轄下にあるべき（中略）、新たに独立した中央教育委員会が設けられることになっており、これは布告・布令の趣旨とする現行法の三権分立の機構とは別個の第四行政部門を形成することになり、琉球政府章典の原則とは著しく反する。（中略）」

と、中央教育委員会の委員選出の公選制（間接選挙）が、琉球政府章典によって規定された立法、司法、行政の三権分立に加えて、第四の行政部門が現れ、四権分立になることを指摘している。

また、二回目に提出された民立法に対する廃案通知では、社会教育法案の中で、中央教育委員会に運営上の責任があることを廃案理由としている<sup>23</sup>。

そして、三回目に提出された民立法では、学校教育法案が社会教育法案と同様に、中央教育委員会の職務権限について言及している<sup>24</sup>。

中央教育委員会が行政主席のコントロールの及ばない政治部局になってしまうことを、米国民政府は懸念していたために、民立法の成立はどうしても避けたかったのである。

このような、教育四法の民立法化は、返還前の沖縄の置かれた米国民政府による直接統治に抵抗する形で現れた。返還前沖縄の民立法化の胎動を、上沼八郎は、著書の中で民側による「教育権の独立の表明」<sup>25</sup>と述べた。

## おわりに

本稿の第一の課題であった返還前沖縄の教育委員会制度について、中央教育委員会と区教育委員会における財政上の権限を探った。中央教育委員会には、文教局長の提出する教育予算の承認や琉球政府の補助金の適正配分があった。また、行政主席の作成した予算について、減額する場合には、行政主席からの諮問を受けることになっていた。市町村の行政区と同一区域に独立した教育区が設けられ、その区教育委員会には、教育区の資金使途を決定し、その支払いを承認することや教育区の予算編成の権限もあった。

このことは、教育税制度の創設も含めて、返還前沖縄の教育委員会制度が独立した財政システムを備えることにつながっていた。

第二の課題であった返還前沖縄において、三権分立とは異なる性格の教育行財政制度について、中央教育委員会の委員が間接選挙によって選ばれていた点を上げた。琉球政府の行政主席のコントロールが及ばない第四の政治部門が形成されることは、四権分立の状態に置かれることになるため、米国民政府は是が非でも民立法教育四法の成立を拒否したかった。しかし、返還前沖縄の世論も高まり、教育四法の民立法化を承認せざるを得なかった。

このように、中央教育委員会の委員選出をめぐる問題は、住民の参加による民衆統

制（レイマンコントロール）の課題を浮き彫りにしたといえる。

教育四法案が、米国民政府の意向に合わなかったために、行政主席が拒否権を行使して廃案になったが、行政主席の政治的介入からいかに返還前沖縄の教育の自主性を確立するかということは、沖縄住民の課題でもあった。それは、民立法化の動きとなって現れたのである。

池田 SGI 名誉会長は、教育の自主性を確保するために、立法、司法、行政の三権に教育を加えた『四権分立』について述べている。それは、教育が時の「政治権力によって左右されることのない、確固たる自立性を持つべきである」<sup>26</sup>として、「これまでの立法、司法、行政の三権に教育を加え、四権分立を提唱」<sup>27</sup>している。

返還前の沖縄の教育事情から、選挙による住民参加と区教育委員会の予算編成における公聴会での住民参加が、教育の自主性を確保する重要な要素であるということが分かる。

そして、中央教育委員会の公選制（間接選挙）の存在は、立法、司法、行政の三権分立から教育権を独立させた四権分立の状態であったことを証明しており、これまでの教育行政制度史における歴史的意義は大きい。今後の研究課題にしたい。

## Endnotes

- 1 戦後八重山教育の歩み編集委員会編『戦後八重山教育の歩み』石垣市・竹富町・与那国町教育委員会・1982年、36-37ページ
- 2 多和田真重『琉球史料』第三集・教育編（復刻）、那覇出版社・1988年、180ページ
- 3 戦後八重山教育の歩み編集委員会編前掲書、126ページ
- 4 前同書、124ページ
- 5 前同書、125ページ
- 6 嘉納英明『戦後沖縄教育の軌跡』那覇出版社・1999年、74ページ
- 7 沖縄教育委員会編『沖縄の戦後教育史（資料編）』沖縄教育委員会・1978年、1133ページ
- 8 嘉納英明『戦後沖縄教育の軌跡』那覇出版社、1999年、52ページ
- 9 多和田真重『琉球史料』第1集・政治編1（復刻）、那覇出版社、1988年、317ページ
- 10 戦後八重山教育の歩み編集委員会編前掲書、157ページ
- 11 沖縄教育委員会編前掲書、1129ページ
- 12 前同書、1276ページ
- 13 後八重山教育の歩み編集委員会編前掲書、157ページ
- 14 嘉納英明前掲書、61ページ
- 15 前同
- 16 嘉納英明前掲書、55ページ

- 17 前同
- 18 沖縄教育委員会編前掲書，1278ページ
- 19 前同書，1267ページ
- 20 前同書，1133ページ
- 21 多和田真重前掲書，第3集・教育編，180ページ
- 22 上沼八郎『沖縄教育論』南方同胞援護会，1966年，44ページ
- 23 前同
- 24 前同書，45ページ
- 25 前同
- 26 池田大作『大学革命について』（『潮』第三文明社，1969年，7月号所収）
- 27 前同